

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO

CARPETAS Nº 122/300 DE 1995

DISTRIBUIDO Nº 789 DE 1996

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

MAYO DE 1996

COMISION ADMINISTRATIVA DEL PODER LEGISLATIVO

Se determina su carácter de Comisión Interna, su integración y se deroga la Ley Nº 9.427, de 28 de agosto de 1934

Versión taquigráfica de la sesión del día
21 de mayo de 1996

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Américo Ricaldoni
Miembros	: Senadores Luis Brezzo, José Korzeniak, Luis Eduardo Mallo, Ignacio Posadas, Walter Santoro y Helios Sarthou
Asiste	: Subdirector General de Comisiones, Luis M. Paravis
Invitados especiales	: Presidente de la Cámara de Senadores, doctor Hugo Batalla y Senador Pablo Millor
Secretaria	: Josefina Reissig
Colaboran	: María Cecilia Fernández y Gloria Mederos

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 40 minutos)

Dese cuenta de los asuntos entrados.

SEÑORA SECRETARIA.- La Junta Departamental de Tacuarembó remite oficio en el que se transcriben las palabras del señor Edil Ruben Barbosa Pombo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión pasa a considerar el proyecto de ley referido a la Comisión Administrativa.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Obvio es decir que entre ustedes me siento como en casa, máxime luego de haber trabajado tantos años juntos.

Mi intención es realizar una exposición verbal sobre el contenido de la nota que, oportunamente, hiciera llegar a la Comisión. No quisiera interferir con el trabajo que se está llevando a cabo -tal vez omití aclararlo- ya que entiendo que en este ámbito se dispone de todos los elementos de juicio - recogidos en las distintas instancias en que se discutió el tema- como para adoptar una decisión. En mi nota incluí algunas reflexiones que el proyecto de la Comisión me merecía, aunque aclaro que son estrictamente personales. Creo que hay un tema que está fuera de discusión y que, en su momento, habíamos señalado. Me refiero a una objeción que también recogió el señor Senador Korzeniak y que refiere a un asunto de resorte interno del Parlamento. Por consiguiente, tal vez no sea la mejor solución establecer su regulación por ley, en la medida en que el Poder Ejecutivo aparece, naturalmente, con una facultad colegislativa, a través de la posibilidad del uso del veto. Más allá de que en el plano estrictamente jurídico sigo pensando lo mismo, creo que tal vez el propio espectro político actual hace deseable una solución legal puesto que, de otra manera, el tema quedaría librado a la decisión de la mayoría parlamentaria. Aclaro que esta es una posición en un plano de "iuris condemno ".

En lo que refiere al proyecto en sí, como es sabido, lo compartimos en líneas generales; creemos que es positivo y que permite la participación de todo el espectro político en la Comisión Administrativa, lo que me parece muy deseable. Más aun; debo señalar que en la primera sesión constitutiva de la Comisión Administrativa recientemente electa, se dispuso admitir, con carácter de observadores, a los lemas que no tienen representación en ella. En este sentido, voy a formular algunas reflexiones.

En primer término, pienso que en una Comisión de carácter ejecutivo --ya que administra los servicios comunes del Palacio Legislativo-- es conveniente que su Presidente tenga facultades, por lo menos, para ordenar las diligencias urgentes, sin perjuicio de que dicha Comisión tome conocimiento de ellas en la primera sesión siguiente. El mecanismo de funcionamiento de la Comisión Administrativa otorga

determinados cometidos a los secretarios, más alla de los estrictamente notariales; o sea que existe una estructura que les permite tomar decisiones. En mi concepto, ello no debe implicar el hecho de que el Presidente sea marginado, totalmente, de la posibilidad de adoptar decisiones en situaciones de urgencia, ya sea en forma personal o junto con la Secretaría, dando cuenta, luego, a la Comisión. Ello implicaría, inclusive, una alteración de la Ley de 1934, que daba al Presidente la superintendencia del funcionamiento de la Comision Administrativa. En este caso, ésta esta constituida por siete miembros, en lugar de cinco y, sin embargo, su Presidente no tiene ninguna función ejecutiva, ya que es la propia Comisión la que ejerce la superintendencia sobre todos los servicios comunes de ambas Cámaras.

En segundo lugar, me quiero referir al tema de la aprobación del presupuesto, en torno al cual sé que existen dos posiciones, absolutamente legitimas. Siempre sostuve --y lo sigo haciendo-- que no es deseable que haya un tercer mecanismo de aprobación del presupuesto de la Comisión Administrativa. A mi juicio, es conveniente que este presupuesto se proyecte por dicha Comisión y se apruebe por el Senado. De acuerdo con el texto de este proyecto, parecería que la aprobación del presupuesto está a cargo de la Comisión, sin que el Senado tenga otra función, más que la de agregarlo al suyo para su conocimiento. En ese sentido, como se recordará, hay dos posiciones, una de las cuales postula que el presupuesto pueda ser proyectado por la Comisión y aprobado por el Senado o por la Asamblea General. Personalmente, me afilio a la del doctor Cajarville, en cuanto a que sea el Senado el que lo apruebe. Si se quiere, puede parecer hasta incongruente que el Presidente de la Comisión Administrativa entienda que deba haber un órgano que, en definitiva, sea el que apruebe el presupuesto. De esa manera, reuniríamos las tres unidades ejecutoras del Poder Legislativo --aunque en realidad debería ser una sola-- y estableceríamos dos organismos de aprobación: por un lado, la Cámara de Representantes y, por otro, la de Senadores, aprobando su propio presupuesto y el de la Comisión Administrativa.

Por último, en mi concepto también es inconveniente la posibilidad de que exista una apelación, ante la Asamblea General, de los actos dictados por la Comisión Administrativa. Me parece que sería deseable que, si eventualmente se entendiera que no son actos administrativos definitivos los dictados por ésta, el Organismo de apelación pudiera ser el Senado. En definitiva, si la Asamblea General se transformara en un órgano de apelación, correríamos el riesgo de que se

politicen, inconvenientemente, las decisiones de la Comisión Administrativa. Entiendo que ese no es un buen mecanismo de funcionamiento administrativo.

Estas son, fundamentalmente, las observaciones contenidas en la nota que hice llegar a la Comision de Constitución y Legislación; pero, obviamente, deseo señalar que considero que el proyecto es positivo. Quisiera, pues, que mi exposición se viera, simplemente, como el conjunto de reflexiones de un Presidente que ha tenido una muy escasa experiencia en materia de administración. No obstante ello siento que, por distintas circunstancias, la administración de los diferentes servicios comunes --y aun del propio Senado-- constituye una parte importante del trabajo de quien preside la Asamblea General. Esta es la posición que aparece claramente expresada en la nota que, reitero, hice llegar a la Comisión; obviamente, estoy a disposición de los señores Senadores, por cualquier consulta que deseen plantear.

SEÑOR KORZENIAK.- Estamos frente al Presidente de la Asamblea General y del Senado; pero también, como él dijo, frente a una persona que tiene experiencia en el trabajo de esta Comisión. De manera que no vamos a adoptar la postura que generalmente tenemos cuando recibimos invitados y simplemente nos limitamos a escuchar y a formular preguntas. Me gustaría, pues, hacer algunos comentarios y consideraciones.

El Presidente de la Asamblea General hizo un poco la historia del tema y, efectivamente es así, porque nace con una propuesta planteada, originalmente, por el entonces señor Senador Batalla, en el sentido de que lo que simplemente había que hacer, era derogar la ley vigente puesto que, como dice la Constitución, este es un tema del gobierno interior del Parlamento. Posteriormente, hubo algunas reflexiones que incluyeron al doctor Cajarville --también quien habla siguió estudiando este punto-- y llegamos a la conclusión de que, en el contexto que vivía el Uruguay, había una materia compartida entre la ley --estas son las conclusiones del doctor Cajarville que el Presidente del Senado tuvo la deferencia de enviarnos una copia-- y el Reglamento que, en definitiva, puede dictar el Senado o eventualmente también la Asamblea General.

Otra consideración, aun en esa tesis de materia compartida, es que desde su nacimiento la mayoría --no todos-- de los servicios de la Comisión Administrativa fueron comunes a todo el Palacio Legislativo. Entonces, por una especie de arquitectura simétrica, parecía que la Asamblea General era el órgano en donde ella debería estar inserta. Sin embargo, como

todos sabemos, la Asamblea General no tiene previstas, en la Constitución, competencias presupuestales ni funcionales

Agregaría, a la historia de este tema, una consideración mas y es que, en términos puramente teóricos, no podría haber funcionarios de la Comisión Administrativa, puesto que ello no está previsto en la Carta. Por lo tanto, son de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Representantes, ni siquiera de la Asamblea General que, reitero, tampoco tiene competencia constitucional. Sin embargo, existe una nómina de funcionarios de la Comisión Administrativa y si se los insertara en algunas de las otras nominas, podrían generarse juicios y presentarse recursos que, de pronto, se resolverían a muy largo plazo. Esto fue lo que sucedió en el Banco de la República con la absorción del contralor o cuando se unificaron sus dos escalafones --el del interior y el de la capital-- hechos de los que todavía hay juicios pendientes.

De modo que en este conjunto de elementos teóricos y prácticos nacieron dos proyectos: uno, del señor Senador Santoro y otro, presentado por los Legisladores del Frente Amplio. Entonces, como la Comisión entendió que, en líneas generales, lo básico se compartía, había que tratar de unificar ambas iniciativas. Así, en un trabajo en parte verbal, pero fundamentalmente epistolar, comenzamos a intercambiar ideas en torno a la unificación de criterios.

Con respecto al tema de la Superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica, si mal no recuerdo, el proyecto del señor Senador Santoro le daba más amplitud a este órgano. Si no me equivoco, se refería a prácticamente todos los servicios del Palacio Legislativo. Luego, en ese proceso de unificación, se hablaba sólo de "los servicios a su cargo". Por otra parte, en el artículo anterior se le limitó a aquello que no fuera a superponerse con lo que ya se establece respecto a las Cámaras.

En lo que tiene que ver con esta primera objeción, interpreto que la Superintendencia administrativa que el Presidente tiene sobre los servicios administrativos, en general --y la tiene, porque es jefe de la administración dentro del Palacio-- sigue existiendo; y, en la Comisión Administrativa, es quien la preside. De hecho y de acuerdo con la realidad de nuestro país, el suyo va a ser un voto decisivo.

Entonces, diré --y lo dejo planteado como una sugerencia-- que cuando el artículo 49 --que es uno de los objetables--

expresar que la Comisión Administrativa ejercerá la Superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica de los servicios a su cargo, no queda comprendida la relativa a las funciones administrativas del Senado, de la Cámara de Representantes y de la Asamblea General, donde se mantiene la del Presidente. Quizá esto podría arreglarse, simplemente, con una coma al terminar el artículo y se diga "sin perjuicio de la Superintendencia que, por las normas vigentes, tiene la Presidencia".

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Obviamente, todos estamos buscando soluciones que ajusten más acabadamente el proyecto. Nadie lo está objetando en cuanto a su sustancia. Lo que ocurre es que su texto es, en cierto sentido, diminutorio de las funciones del Presidente de acuerdo a lo que establece la Ley de 1934.

SEÑOR KORZENIAK.- Es diminutorio de los dos lemas.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Al final del repartido que fue a Sala figura la Ley de 1934, donde se establecen las funciones del Presidente como de Superintendencia, que ahora son sustituidas. Parecería que en este aspecto hay una cierta inconsecuencia, en la medida que la Comisión se integra con más gente y, al mismo tiempo, se quitan las facultades de Superintendencia del Presidente, ya que este es uno en siete. Es decir que esa función de Superintendencia le corresponde a la Comisión y no al Presidente.

Creo que es imprescindible, natural, legítimo, lógico, correcto y conveniente que el Presidente dé cuenta de cada una de sus decisiones, pero no que sea simplemente uno más y que ante determinaciones urgentes tenga que adoptar el camino de reunir a la Comisión y decidir en consecuencia.

SEÑOR MALLO.- Me parece que el tema de las potestades del Presidente no se corresponde exactamente con la realidad. Digo esto, porque si la Comisión Administrativa tiene la Superintendencia, es natural que necesite el ejecutor que, en este caso, vendría a ser el Presidente.

Aclaro que no he tenido tiempo de consultar lo clásico en esta materia, que es la obra del doctor Méndez sobre jerarquía. De todas maneras, el jerarca siempre requiere trasmitir poderes —tal vez ésta no sea la expresión exacta, porque en este caso no se hace referencia a delegaciones— es decir cometidos concretos. Precisamente, el jerarca siempre desciende poderes sobre el Presidente, que es el ejecutor de las decisiones de

la Comisión Administrativa y, desde luego, el que va a decidir en todos los casos en que haya urgencia. Me parece que eso esta implícito

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- En realidad, no estoy tan seguro de lo que plantea el señor Senador. Si esa es la interpretación, la comparto.

SEÑOR MALLO.- De todas maneras, podría esclarecerse en la letra del texto, pues así lo interpreto.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Creo que en la Comisión Administrativa el Presidente no es el jerarca sino, simplemente, el Presidente. Entonces, si dicha Comisión tiene la Superintendencia, es la que la ejerce y el Presidente tiene la calidad de constituir un voto más en la Comisión y, eventualmente, comunicar posteriormente las decisiones que se adopten.

SEÑOR MALLO.- No hay una gerencia colectiva.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- En la Comisión Administrativa hay un entorno de carácter ejecutivo y no sólo refrendatorio --no se si es la expresión correcta-- pues funciona con una Secretaría bipartidista --es decir, con un mecanismo de control político-- en la que, aun en la situación actual y dentro del esquema de la Ley de 1934, puede discutirse si el Presidente realmente tiene potestad o es simplemente el Presidente.

Entonces, es deseable que el proyecto de ley recoja en definitiva lo que es el concepto de cada uno de nosotros con la mayor claridad posible, tanto en lo que refiere a la Superintendencia del Presidente o de la Comisión Administrativa --naturalmente, esa es una decisión de los señores Senadores y no de quien habla-- como a la aprobación del Presupuesto y a la condición jurídica de dicha Comisión. Actualmente, ésta aparece como un organismo desconcentrado dentro del Poder Legislativo, con algunas facultades que, algunas veces, comprometen el patrimonio, y esto lo he hablado muchas veces con el señor Senador Mallo. En esa medida, entiendo que no puede ser el Presidente de un órgano subordinado el que comprometa el patrimonio del Parlamento, ya que es de todos. Por consiguiente, no puede haber una decisión que sea definitiva, sin que haya un pronunciamiento del Cuerpo que se entiende es el soberano en la materia.

SEÑOR POZZOLO.- Sin duda.

SEÑOR KORZENIAK.- Con respecto al primer punto —sobre el cual había propuesto una solución— vuelvo a insistir en una afirmación básica general. Estamos ante un tema en el que estamos combinando elementos teóricos, prácticos y de la historia. Digo esto, porque dentro del Poder Legislativo el jerarca está representado por los tres órganos constitucionales, es decir, la Asamblea General, el Senado y la Cámara de Representantes. La Presidencia, es un órgano nombrado constitucionalmente y, entonces, también puede tener sus atribuciones propias de acuerdo con lo que establecen los reglamentos correspondientes, y nada más.

En este caso, se toma la expresión "Superintendencia" como equivalente a "jerarquía", aunque puede ser discutible.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- No parecen ser lo mismo.

SEÑOR KORZENIAK.- Cabe recordar que ha habido fallos en los que se dice que la Corte Electoral tiene Superintendencia sobre los órganos electorales; en ese caso, equivale a jerarquía. Sin embargo, no estoy seguro de ello; en ese caso, se trata de un poder más parecido a la tutela o al control que a la jerarquía.

De cualquier manera, he propuesto una solución que también podría aplicarse en materia de recursos. Lo que sucede es que en este último aspecto, es evidente que el jerarca máximo del Poder Legislativo es la Asamblea General. Deseo precisar que acepté, teóricamente, este artículo que viene propuesto por el señor Senador Santoro, porque en materia de recurso jerárquico existe la tesis de que no hay que recorrer todas las etapas intermedias. Una de ellas podría ser la Presidencia, y luego la Asamblea General, teniendo en cuenta que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo da por agotada la vía administrativa cuando se va de un órgano subordinado directamente al máximo.

En cuanto al tema del Presupuesto, en el proyecto de ley que presenté oportunamente decía que la aprobación corresponde al Senado, tema que data de mucho tiempo. Por su parte, el señor Senador Santoro incluía otra redacción en donde se expresaba tajante o tácitamente que el Presupuesto se elevaba al Senado sólo para que tomara conocimiento. En este tema, creo que terminamos transando.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- El texto del proyecto es ese.

SEÑOR KORZENIAK.- En el texto se podría utilizar otra palabra que hiciera referencia a "ratificar".



Como decía, se trata de una transacción que hicimos, en función de las dos tesis tan encontradas que se habían presentado.

Personalmente, interpreto esta norma en función de lo que establece el artículo 108 de la Constitución de la República. Precisamente, allí se dice que ningún otro órgano, que no sea una u otra Cámara, puede aprobar Presupuestos con caracter obligatorio; ni siquiera puede hacerlo la Asamblea General.

El artículo 108 de la Constitución --creo que esta fue una idea del señor Senador Santoro-- dice que lo aprueba, aunque un órgano es como un dictamen, porque una Jurídica aprueba un informe, que no es un acto administrativo para producir un efecto.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Es distinto porque una Jurídica no tiene poder vinculante, pero la Comisión Administrativa sí lo tiene.

SEÑOR KORZENIAK.- El Senado lo sanciona o no y no lo hace a los simples efectos informativos, tal como se sostuvo antes cuando regía el artículo 50 de la vieja ley, en una interpretación que se hacía y que siempre hemos discutido.

Debo decir que la fórmula que más me hubiera gustado es la que, diría, proyecta la Comisión y aprueba el Senado. Pero como sabíamos que en la Comisión estábamos intentando lograr un consenso, fue que a tales efectos se elaboró, digamos, una fórmula híbrida. No sé si esto es compartido por el señor Senador Santoro pero, a mi juicio, no es al solo efecto informativo. De esta forma, el texto llegaría al Senado con cierta fuerza y éste lo trataría como se establece en el artículo 108 de la Constitución, es decir que simultáneamente con su presupuesto analizaría el que viene de la Comisión Administrativa.

Reitero que en cuanto al primer tema, mi sugerencia es que al final del artículo 4º se haga una referencia que exprese: "Sin perjuicio de las Superintendencias que por las normas actualmente vigentes..."

SEÑOR MALLO.- ¿Cuáles son las normas actualmente vigentes?

SEÑOR KORZENIAK.- Hay varias en los reglamentos de las dos Cámaras, ya que allí están las facultades de las Presidencias de ambas. Inclusive, en el Reglamento del Senado se establece una facultad que, a mi juicio, no existe aunque lo diga el

Reglamento en la disposición referente al nombramiento de funcionarios. Obviamente, el Senado no va a discutir un nombramiento, porque la Constitución establece que son ambas Cámaras las que realizan los nombramientos. Sin embargo, allí hay una gran cantidad de facultades jerárquicas, tales como designar y destituir. Evidentemente, el Senado o la Cámara de Representantes lo aprueban cuando el Presidente de ésta última lo propone. Allí hay normas de jerarquía típicas de los jefes de administración, similares a las de superintendencia, que los reglamentos actuales de las Cámaras le dan al Presidente. Como aquí se limitaron las competencias de la Comisión Administrativa y se habló de que no hubiera superposición de actividades, creo que esto queda bastante limitado. En consecuencia, sugeriría agregarle una frase -- que entiendo es también una búsqueda de consenso-- que dijera: "Sin perjuicio de las superintendencias que actualmente ejerce el Presidente por virtud de las normas vigentes".

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Quiero decir que no voy a participar en el debate en el Senado, pero estoy aquí hablando con ustedes y haciendo mis reflexiones. A mi juicio es deseable el consenso, pero siempre que no sea al precio de crear un texto que pueda dar lugar a siete interpretaciones distintas o, por lo menos, a dos. Creo que ese es el problema porque, quizás, estamos buscando el consenso y ni el Presidente, ni la Comisión Administrativa, ni el propio Senado saben dónde empieza y dónde terminan sus facultades. De esta manera, estaríamos derogando una ley que, por lo menos hasta ahora, ha tenido una aplicación pacífica --más allá de que una minoría la hayamos cuestionado-- por una ley que, en mi opinión, tiene un factor muy positivo como es el de darle a la Comisión Administrativa un espectro político mucho más amplio que el actual. Sin embargo, quizás al mismo tiempo crearíamos una ambigüedad en sus funciones y en la determinación de las facultades del señor Presidente y de la Comisión Administrativa, corriendo el riesgo de crear coordenadas más difíciles de ejecutar. Entiendo que este es un tema en el que todo cae directamente y con gran inmediatez sobre el funcionario y, por lo tanto, el ejercicio de las facultades de cada uno debe ser lo más precisamente reglamentado. Por eso, quiero dejar bien en claro que no estoy dispuesto a ir más allá de mis facultades pero, al mismo tiempo, voy a ejercer todas las que tengo y, para ello, debo buscar mi tranquilidad en el sentido de saber para qué estoy habilitado y qué es lo que tengo prohibido.

SEÑOR SANTORO.- Creemos que en este tema habría que hacer una reflexión temporal para ubicarlo debidamente.

Desde el punto de vista histórico, la Comisión Administrativa surgió por una necesidad de servicio, en razón de que para el Uruguay de los años 1920, administrar el Palacio Legislativo resultaba una tarea muy pesada. Por tal razón, por parte de los Legisladores de aquella época, se procedió a dictar normas --eligieron para ello el camino de la ley-- a fin de procurar solucionar tareas de administración en un Parlamento que --hasta que no se contó con esta Casa-- era muy particular, ya que cumplía sus tareas legislativas y de contralor, pero carecía de una armazón administrativa que luego fue logrando. Esto llevó a que se pensara en un órgano que administrara un servicio de apoyo a la tarea legislativa. Así, desde 1923 aparecieron estas normas relativas a la Comisión Administrativa, a la cual se le dio distinta integración y --si sería pesada la tarea-- además, se dictó una disposición que comprendió la administración de la biblioteca del Palacio Legislativo en forma independiente de los otros servicios.

Del caso es que se consideraba necesario que un órgano de creación legal fuera el que procediera a ocuparse de la administración de los servicios del Poder Legislativo, concluyéndose en la legislación tan conocida del año 1934, donde se nucleo la administración de los servicios comunes a ambas Cámaras y la Biblioteca del Palacio Legislativo. Como es sabido, se le dio una integración de acuerdo con la realidad política electoral de aquella época. Cabe señalar que la Comisión tuvo distintas integraciones con anterioridad pero, a partir de 1934, se le dio la que mantiene hasta el presente.

Es decir, entonces, que hubo una preocupación como consecuencia de las necesidades de los servicios administrativos, por lo cual se procedió a quitar la función administrativa de la propia actividad del Legislador como integrante de un Cuerpo o del Presidente, tanto del Senado, de la Cámara de Representantes, como de la Asamblea General.

En ese desarrollo histórico, queremos determinar que a la Comisión Administrativa se le cuestionó desde el punto de vista de su representatividad y ello ocurrió en los debates que tuvieron lugar luego de reestablecida la democracia en el país, debido a que su integración no representaba adecuadamente el mapa electoral del Uruguay. Ese era el cuestionamiento fundamental que se le hacía a la Comisión Administrativa, ya que no se objetaban su procedimiento, su manera de funcionar, ni la forma de cumplir las tareas que se le habían asignado. Pero lo que sucede es que en este período observamos que la realidad legislativa y política del país asume otra idea con respecto a la administración de los servicios de apoyo en el

Palacio Legislativo.

Es así como surge un documento que lleva la firma del doctor Hugo Batalla, Vicepresidente de la República y del escribano Guillermo Stirling, Presidente de la Cámara de Representantes. Ellos elaboraron una serie de normas en materia presupuestal. Dentro de los instrumentos de gestión presupuestal, se establece que las Presidencias de ambas Cámaras serán las Unidades Ejecutoras mayores y únicos ordenadores primarios del gasto del Poder Legislativo, sin perjuicio de poseer amplias facultades de delegación, en particular, en todo cuanto refiera a la ejecución presupuestal y a la instrumentación de los programas. Asimismo, se indica que se incluirá en la Ley de Presupuesto Nacional la derogación —con vigencia al 1º de marzo de 1996— de la Ley Nº 9427, de 28 de agosto de 1934, suprimiéndose, en consecuencia, la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

Además, se establece que los servicios a que refiere el punto anterior —es decir, los de apoyo administrativo que se realizan en el Palacio Legislativo— se agruparán en el Subprograma presupuestal Servicios Comunes del Poder Legislativo del Programa 01, Vicepresidencia de la República Oriental del Uruguay, Presidencia de la Asamblea General y Presidencia del Senado, contando con la coordinación ejecutiva de un funcionario de particular confianza del Presidente de la Asamblea General, actuando bajo su dependencia jerárquica y directa. Esto significa que se suprimía la Comisión Administrativa del Poder Legislativo. Esta era sustituida por la actuación de los Presidentes de ambas Cámaras, quienes tenían las facultades que aquí se señalan. De esta manera, pretendemos mostrar el otro aspecto que se incorporó a la discusión en materia de la administración de los servicios del Palacio Legislativo.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SenadO.- Si me permiten, deseo indicar que este planteo fue realizado en el comienzo de la Legislatura pero, en definitiva, quedó sin efecto —creo que hay comunicaciones en ese sentido— en la medida en que fue rechazado por el Partido Nacional, por entender que se trataba de una solución inconveniente. Naturalmente, esto podía sólo funcionar si tenía el consenso o el acuerdo de las distintas fuerzas políticas. Estas soluciones fueron sustituidas por otras que son las que, en definitiva, se han manejado a nivel de las diferentes reuniones de coordinadores. Todo esto está contenido en este proyecto que compartimos en líneas generales.



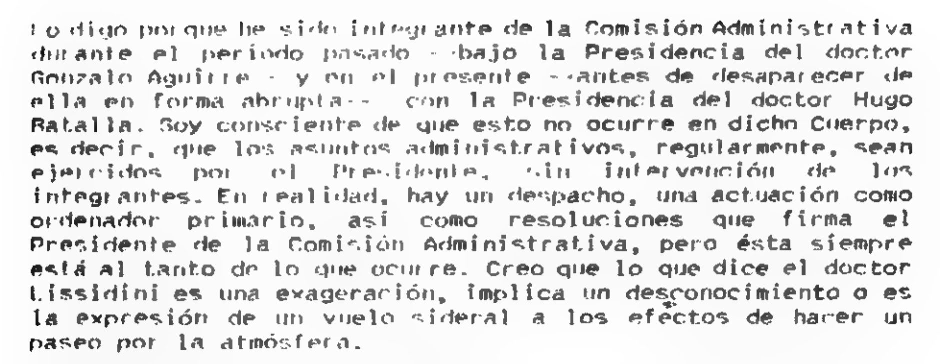
SEÑOR SANTORO.- Tal como lo dije al comienzo de mi exposición, el propósito es mostrar el proceso histórico de este tema.

En cuanto a la creación de la Comisión Administrativa, vale la pena señalar que, en su momento --lo recuerda el doctor Etchegoyen en una discusión particular que tuvo lugar en el Senado de la Republica-- también iba a desempeñarse como Comisión de Cuentas. Esto significa que no solamente iba a cumplir los servicios, sino que también iba a controlar los gastos de todo el Palacio Legislativo. Como se había creado el Tribunal de Cuentas de la Republica, se suprimió esa postura originaria.

Luego, hicimos mención a esta otra postura que procuraba jerarquizar, ordenar o establecer la administración, mediante la actividad unipersonal de un funcionario de particular confianza, suprimiendo la Comisión Administrativa como tal, con la integracion actual o con cualquier otra.

No fue sólo esta postura la que se manifestó en este documento -que, como lo acaba de señalar el señor Presidente del Senado, fue abandonada a raiz de la oposición del Partido Nacional- sino también la del doctor Bolivar Lissidini, quien elaboró un informe con motivo de un pedido del señor Representante Nacional Edison Sedarri. Dicho informe se refería a distintos temas y fue sometido a consideración de la Comisión Administrativa la que, a su vez, lo elevó al Director General de la Asesoría Juridica del Poder Legislativo. Luego de hacer una referencia con respecto al tema de la Comisión Administrativa, el doctor Lissidini, en ese informe, luego de citar al doctor Cajarville, expresa que pareceria claro que existe una supremacia jerárquica del Presidente de la Asamblea General sobre la Comisión Administrativa, que lo habilita para la adopción de todas las disposiciones de aministración necesarias para el buen servicio, con la obligación de dar cuenta oportunamente a la Comisión, segun lo que se indica en el articulo 3º, "in fine", de la Ley Nº 9 427. Asimismo, indica que la expuesta interpretación que emana de la aplicación a las palabras con que está concebido el texto en análisis, en su sentido natural y obvio --articulo 18 del Código Civil-- es congruente con la conducta observada desde siempre por la Comisión Administrativa y su Presidente. La potestad resolutiva sobre los asuntos administrativos de la Comisión, ha sido regularmente ejercida por el Presidente de la Asamblea General, sin intervención de los integrantes de la Comisión Administrativa ni de esta corporativa.

Este informe no se compadece en absoluto con la realidad.



Lo digo porque he sido integrante de la Comisión Administrativa durante el período pasado --bajo la Presidencia del doctor Gonzalo Aguirre-- y en el presente --antes de desaparecer de ella en forma abrupta-- con la Presidencia del doctor Hugo Batalla. Soy consciente de que esto no ocurre en dicho Cuerpo, es decir, que los asuntos administrativos, regularmente, sean ejercidos por el Presidente, sin intervención de los integrantes. En realidad, hay un despacho, una actuación como ordenador primario, así como resoluciones que firma el Presidente de la Comisión Administrativa, pero ésta siempre está al tanto de lo que ocurre. Creo que lo que dice el doctor Lissidini es una exageración, implica un desconocimiento o es la expresión de un vuelo sideral a los efectos de hacer un paseo por la atmósfera.

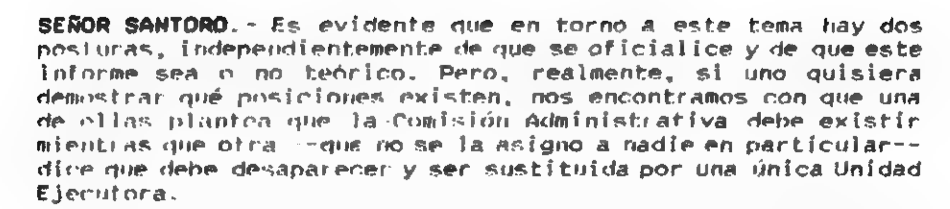
SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Esa es una interpretación del artículo 3º de la ley de 1934 pero, en realidad, nunca ocurrió eso, por lo menos, durante mi Presidencia.

SEÑOR SANTORO.- Es sabido que la Comisión Administrativa, durante muchos años, no se reunió, no funcionó ni se designaron sus integrantes. No obstante, los asuntos de administración igual eran atendidos por el Presidente y la Secretaría del Senado, que era la que ejercía la tarea de secretaría de la Comisión.

Considero que lo que expresa el doctor Lissidini en su informe, realmente, supera al más entusiasta de la eliminación de la Comisión Administrativa. En realidad, esto no se trata de una eliminación, sino del aplastamiento, como si fuera uno de los tantos desechos --hablando en términos ecológicos-- que andan por el mundo, que habrá que recuperar como las gallaretas que fueron encontradas en la Playa Ramírez.

Es del caso señalar, entonces, que no compartimos estas expresiones, porque la Comisión Administrativa no ha funcionado así. Hubo un momento en que dicho Cuerpo no estaba funcionando y el Presidente desempeñaba su actividad. Pero, reitero, esto no ocurrió en el período pasado ni tampoco en el presente. Llama la atención que un jerarca del Poder Legislativo, distinguido letrado, realice estas expresiones.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Pero él no señala que haya funcionado así, sino que habla de una posibilidad de carácter estrictamente teórico, que puede ser una interpretación --acertada o no, compartible o no-- del artículo 3º de la ley del año 1934, relativa a las facultades del Presidente.



SEÑOR SANTORO.- Es evidente que en torno a este tema hay dos posturas, independientemente de que se oficialice y de que este informe sea o no teórico. Pero, realmente, si uno quisiera demostrar qué posiciones existen, nos encontramos con que una de ellas plantea que la Comisión Administrativa debe existir mientras que otra --que no se la asigno a nadie en particular-- dice que debe desaparecer y ser sustituida por una única Unidad Ejecutora.

Debemos señalar que el señor Presidente hace algunas observaciones por escrito al proyecto de ley que elaboró la Comisión, las cuales expresó también aquí. Sin embargo, la interpretación que él realiza de la Superintendencia Directiva de la Comisión no se ajusta al sentido de la disposición. Dicha norma establece lo que expresa la Constitución de la República cuando habla de la Corte Electoral y de la Suprema Corte de Justicia, pues tiene la misma redacción. Puede observarse que en estos dos organismos la Superintendencia Directiva --la Correctiva, la Consultiva y la Economica-- de los servicios a su cargo no se ejerce --si bien tiene elementos componentes que podrían calificarse como de jerarquía-- en forma absoluta y total, en tanto la Superintendencia implica contralor.

En ese sentido, he buscado algunas definiciones del concepto superintendencia y no he encontrado una opinión unánime. En una definición muy simple se dice que superintendencia es la suprema administración en un ramo, empleo, cargo y jurisdicción del superintendente; otra dice que es la oficina del superintendente y una más plantea que éste último es la persona cuyo cargo está a la dirección y cuidado de una cosa con superioridad a las demás que sirven de ella, etcétera.

Pero acá debe entenderse que la Comisión Administrativa tiene la Superintendencia Directiva, lo cual no puede llevar, de ninguna manera, a pensar que por la vía reglamentaria o en la interpretación de la norma o con alguna modificación de lo que aquí se ha establecido a los efectos de que aparezca más claro que el Presidente es el ejecutor de sus decisiones. En realidad, el Presidente es el que adopta las resoluciones urgentes, dando cuenta a la Comisión Administrativa. No se puede entender que la Comisión actúa siempre como órgano colegiado, pues uno de este tipo actúa como tal, pero delega en el Presidente la ejecución de las decisiones. Creo que esto se hace en todos los organismos colegiados que existen en el país. Por ejemplo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados toman las decisiones generales, pero las de trámite, las resolutivas, las propias para que funcione el

servicio, las adopta el Presidente, porque tiene las facultades para ello y, además, el órgano le confiere tal posibilidad. En definitiva, pienso que la vía reglamentaria es apta si se considera que hay algún tipo de inconveniente como para resolver y poner a cargo del Presidente todo lo que tiene que ver con la marcha y el funcionamiento de la parte ejecutiva de la Comisión Administrativa. En realidad, la observación que se hace es que la Comisión Administrativa no puede ser ejecutiva. Sin embargo, esta Comisión tiene la Superintendencia, que es la que administra y tiene la responsabilidad total y, en este caso, el Presidente es un integrante más de la Comisión. Entonces, cuando se ejecutan sus resoluciones, es decir, cuando se impone realizar tal cosa, el Presidente las lleva adelante sin necesidad de contar con la firma de todos los integrantes.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- No cuestiono el concepto, pero creo que el mecanismo que se establece en la resolución hace que el Presidente no tenga esas facultades. Digo esto porque cuando el señor Senador hace referencia a la reglamentación está aludiendo al artículo 158 de la Constitución de la República y, por ende, al Poder Ejecutivo que es el que reglamenta.

SEÑOR MALLO.- Existe un reglamento interno.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Es claro; pero si existe una ley eventualmente la podría reglamentar el Poder Ejecutivo, que tendría facultades reglamentarias.

SEÑOR SANTORO.- A su vez, el artículo 105 establece que cada Cámara se gobernará interiormente por el reglamento que se dicte y reunida la Asamblea General.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Entonces, otra vez estamos en el límite de la Constitución en tanto habla de cada Cámara. Sin embargo, la Comisión Administrativa no es "cada Cámara".

En definitiva, considero que si regulamos en forma novedosa y original el funcionamiento de la Comisión Administrativa --partiendo de la base de su existencia y más allá de lo que pudimos haber sostenido en su momento-- sería deseable que estableciéramos una serie de normas que tendieran a una correcta y fácil aplicación de sus disposiciones. En síntesis, lo mejor sería aunar los criterios en los que estamos todos de acuerdo y, en ese sentido, desde ya adelanto que comparto lo que señalaba el señor Senador Santoro. De esta manera, creo que se daría al Presidente una clara conciencia de sus obligaciones, responsabilidades y límites, pero ello

tendría que estar establecido en la ley. Por lo tanto, no me parece conveniente sujetar una norma tan importante a los avatares de una reglamentación que pueda dictar la Comisión Administrativa, el Senado o la Asamblea General. Otra pregunta que surge y nos plantea otro problema es quién dicta la reglamentación: esto es, ¿la dicta la Comisión Administrativa, el Senado o la Asamblea General?

SEÑOR MALLO.- Teniendo en cuenta que estamos de acuerdo en el concepto general, sugiero que se tome la idea de la ley de 1934 y agregar al final del artículo 4º la expresión "sin perjuicio de que el Presidente de la Asamblea General pueda adoptar todas las disposiciones de administración necesarias en interés del servicio y las que le sean habilitadas para aquella Comisión a la que dará cuenta oportunamente".

SEÑOR SANTORO.- Queremos señalar en forma muy precisa con respecto a este tema que no encontramos ninguna disposición de la Constitución de la República por la cual se le den potestades distintas o por encima de las que tienen los Cuerpos, ya sean ambas Cámaras o la Asamblea General. Reitero: no hay ninguna disposición que establezca algo así. Es decir que el Presidente de estos Cuerpos simplemente procede a cumplir la tarea de presidir. Personalmente, he presidido el Senado y en dicha ocasión tuve que firmar una serie de órdenes de pago. Este hecho me hizo pensar si la responsabilidad que estaba asumiendo implicaba la posibilidad de que se me hiciera responsable de lo que estaba firmando durante los cinco días que estuve encargado de la Presidencia. En otras palabras, quiero decir que todos los servicios que se han generado, las obligaciones que el Parlamento reclama que deben ser cumplidas, han hecho que el Presidente de estos Cuerpos pase a tener una actividad que no es de tipo legislativo, sino administrativo, pero que no existe ninguna disposición de la Constitución de la República que la disponga y nomine, puesto que ha surgido por la prática misma.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Aclaro, señor Senador, que en el TOCAF también se establece este tipo de facultades.

SEÑOR SANTORO.- Tal vez como ordenador primario, pero el TOCAF no genera lo mismo en todo el resto de la Administración.

En definitiva, considero que las potestades que tienen estos Cuerpos son de ellos y pueden entregarlas de acuerdo a lo que cada Cuerpo decida. Podrán delegar, encargar y conferir, pero no entregar definitivamente sus facultades.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Estamos de acuerdo.

SEÑOR SANTORO.- Entonces, una disposición como la que contiene este proyecto de ley, que leí al principio, en la que se establece una Vicepresidencia de la República, tiene el carácter de jerarquía total y absoluta de toda la Administración. Creo que eso no es bueno porque esos Cuerpos tienen una constitución especial que hay que tratar de preservar a través del propio sistema democrático, ya que se trata de una expresión de carácter colectivo, producto de discusión, de los votos y de la capacidad representativa que se tenga en su integración, en una expresión de lo que es el andamiaje político del país.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Manteniendo también el respeto a los Cuerpos, las facultades administrativas...

SEÑOR SANTORO.- El hecho de integrar una Comisión Administrativa que disponga de esta superintendencia en las condiciones planteadas, es un modo de trasmitir la realidad de este Parlamento. Dicha Comisión tendría una integración proporcional, contemplando a todas las fuerzas presentes en el Parlamento; así, tendría una constitución de tipo parlamentario, como corresponde. Entonces, rechina el hecho de que un ciudadano, por ser el Presidente, tenga potestades superiores a las que corresponden, que son las únicas que pueden tener los demás integrantes de la Comisión y del propio Parlamento.

Me parece que esta cuestión debe ser ordenada de manera tal que no afecte el servicio administrativo, la vida del Cuerpo, la diligencia, prontitud o rapidez, ni la cristalinidad de las resoluciones y que, al mismo tiempo, por delegación, disposición o reglamentación, o porque lo dice la ley, el Presidente disponga de ciertas facultades.

Debo decir que de ninguna manera participo de la idea de que la Comisión Administrativa tenga conocimiento de determinadas situaciones --si es que se la pone en conocimiento de ellas-- cuando ellas ya hayan sido superadas por el tiempo y por la realidad. Esa es la razón.

En consecuencia, no me opongo a que se busque alguna otra redacción más adecuada, de modo que el Presidente pueda cumplir la función producto de los hechos, de la actividad administrativa.

Finalmente, me pregunto, por ejemplo, por disposición de quién

el Secretario del Cuerpo firma los cheques. Será por disposición interna, aunque la Constitución no señala que el jerarca disponga la firma de cheques.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Están las competencias delegadas, señor Senador.

SEÑOR SANTORO.- Lo que digo es que el Parlamento debe tener siempre la superintendencia, entendiéndose por tal que si se tiene una potestad, se la ha de ejercer observando, disponiendo y controlando lo que se hace. Ahora bien; la ejecución diaria, permanente, es decir, firmar y dictar resoluciones sobre problemas relacionados con funcionarios, etcétera, la debe llevar a cabo el Presidente, ya que no es posible que el órgano Comisión Administrativa actúe permanentemente. En realidad, no lo podría hacer ya que sus integrantes deberían, en ese caso, abandonar totalmente las tareas legislativas.

En lo que tiene que ver con el Presupuesto, no sé por qué no se entiende, ya que la disposición señala que el Senado debe proceder a sancionar el Presupuesto de la Comisión Administrativa. Si no lo sanciona el Senado, no hay Presupuesto.

El artículo 50 de la Ley Nº 9.427 del año 1934 señala que la Comisión Administrativa formulará y aprobará el proyecto de Presupuesto necesario para el cumplimiento de sus cometidos, y lo remitirá en su oportunidad al Senado de la República para que éste lo incluya en su Presupuesto y lo sancione, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución. A su vez, esta última disposición establece que cada Cámara sancionará el Presupuesto dentro de los 12 primeros meses de cada legislatura. Debe quedar claro que si no hay sanción, tampoco hay Presupuesto.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Quisiera saber si el texto a que ha aludido el señor Senador es el actual. De ser así, debemos recordar que él da lugar a dos interpretaciones totalmente opuestas.

SEÑOR SANTORO.- No, señor Presidente; no tiene nada que ver. El texto actual establece que las planillas correspondientes a los servicios de cargo de la Comisión del Palacio Legislativo y de la Biblioteca del mismo Poder, se incluirán en el Presupuesto de sueldos y gastos del Senado. Aquí se señala que el Senado debe sancionar el Presupuesto mencionado; si no lo hiciera, la Comisión Administrativa, a pesar de haber aprobado su Presupuesto, se quedaría sin él. No sé que otras garantías se pueden exigir en este caso.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Cabe preguntarse si el Senado se encuentra ante un contrato de adhesión, que puede tomar o dejar, o puede efectuar modificaciones.

SEÑOR KORZENIAK.- El proyecto de ley establece que la Comisión Administrativa formulará y aprobará el proyecto de Presupuesto necesario para el cumplimiento de sus cometidos y lo remitirá en su oportunidad al Senado de la República para que éste lo incluya en su Presupuesto y lo sancione de acuerdo con lo que establece el artículo 108 de la Constitución; entonces, el Senado puede sancionarlo o no, como su propio Presupuesto. Al elaborar el texto, se realizó una transacción entre dos fórmulas gramaticales.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Si la precisión señalada ha sido producto de análisis realizados por los miembros informantes, no habría ninguna objeción que formular.

SEÑOR SANTORO.- En relación con el tema de los recursos, debemos decir que participamos de la explicación brindada por el señor Senador Korzeniak, en el sentido de que sea la Asamblea General el órgano de decisión definitivo. No voy a repetir más eso porque ya se lo dijo en Sala.

SEÑOR SARTHOU.- Por mi parte, había querido intervenir en el momento en que se estaba hablando sobre las facultades del Vicepresidente de acuerdo con la ley del año 1934.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es importante señalar que, en este caso, se está haciendo referencia al Presidente de la Asamblea General o del Senado.

SEÑOR SARTHOU.- Quiere decir que es justificada la preocupación planteada por el señor Presidente del Senado en su nota. Por otro lado, está también el problema del mérito, en el cual avanzó un poco más el señor Senador Santoro.

Tal como ha sido elaborado el texto, hasta la terminología --que emplea la palabra "superintendencia"-- demuestra una disminución evidente del rol que el artículo 3º le da a la superintendencia. Este mismo término es utilizado y descrito en el artículo 4º, atribuyéndose a la Comisión Administrativa. Por consiguiente, es exacta la idea de un cambio en el orden de la superintendencia.

Por otra parte, está claro que la Comisión Administrativa mantiene la dependencia directa de las distintas oficinas. Según el artículo 2º, todos los servicios dependen directamente

de ella, otorgando la competencia especifica de superintendencia al Presidente de la Asamblea General. Evidentemente, ahora esto se modifica; el señor Senador Santoro explicitó las razones. Realmente, existe voluntad de transferir los aspectos relacionados a la superintendencia a la Comisión Administrativa.

Personalmente, creo que el problema no se resuelve sólo haciendo un agregado al artículo 49 porque, evidentemente, la descripción de todas las competencias atribuidas a la superintendencia no deja en claro qué es lo que se le adjudica al Vicepresidente en lo que tiene que ver con la función.

Por otro lado, reitero que me parece muy justificada la preocupación en el sentido de que el texto actual cambia las condiciones dadas anteriormente; se trata de un tema de méritos y no de legalidad o de voluntad política para modificar la cuestión. Si se quieren mantener las condiciones actuales del campo de esas superintendencias, hay que buscar una fórmula que modifique también el artículo en cuestión ya que, de otro modo, no veo cuál sería el campo de acción concreto, si es que se quieren respetar las formas actuales de conducción. En consecuencia, estaría de acuerdo aunque habría que analizar de qué forma se instrumenta todo esto debido a la transferencia de poderes que cambian, fundamentalmente, el rol. No se trata de un tema de méritos o de si es conveniente o no; simplemente estoy analizando el asunto desde el punto de vista de la relación entre la Ley de 1934 y ésta, que es la que planteaba la nota presentada por el señor Vicepresidente.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Creo que la posición de quien habla ha quedado claramente establecida y lo lógico sería que ustedes sigan discutiendo. De todos modos, aclaro que no voy a participar del debate en el Plenario; más aún, en el día de hoy tengo que atender a una delegación de la Universidad Politécnica de Valencia y, por ese motivo, debo trasladarme hasta Punta del Este.

SEÑOR SANTORO.- De todos modos, en lo que a mí respecta, pienso solicitar que este tema no se trate en el día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO.- Obviamente estoy a la orden, en la medida en que la Comisión lo entienda necesario. Reitero que voy a participar única y exclusivamente en la discusión de la Comisión, pero no en el Plenario, por lo que desde ya adelanto que estoy a las órdenes para continuar este diálogo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por nuestra parte estaríamos de acuerdo con

la sugerencia del señor Senador Santoro, no sólo por deferencia al señor Presidente del Senado sino porque, además, tenemos que analizar un debate que ha sido realmente muy bueno. Además, en la consideración de este tema nos vamos a ver favorecidos por la existencia de la versión taquigráfica de esta discusión que, reitero, desde mi punto de vista ha sido muy útil.

Precisamente, para esa versión, deseo retener, por lo menos en lo personal, la idea planteada por el señor Senador Mallo en cuanto a buscar, a través de lo que dispone el artículo 30 de la Ley Nº 9.427, una salida que debería ser similar a la de la Ley de 1934.

SEÑOR MALLO.- Concretamente, mi propuesta, que se agregaría a la parte final del artículo 4º del proyecto dice: "sin perjuicio de que el Presidente de la Asamblea General pueda adoptar todas las disposiciones de administración necesarias en interés del servicio y las que le sean habilitadas por aquella Comisión, a la que dará cuenta oportunamente estándose a su resolución."

SEÑOR PRESIDENTE.- Cabe señalar que habíamos invitado al señor Senador Millor a efectos de analizar un proyecto de ley que está a cargo de la Comisión y que ha sido presentado, precisamente, por dicho señor Senador y por el señor Senador Irurtia. No obstante, como ya estamos próximos al comienzo de la sesión del Plenario, ese tema quedaría para una próxima oportunidad. En principio, tenemos previsto sesionar el día jueves.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Así se hace. Es la hora 15 y 54 minutos)